13.11.2017

Ympäristövaliokunnalle

# HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI YLEISESTÄ ASUMISTUESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 161/2017 VP)

Ympäristövaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä vastinetta asiantuntijoiden otsikkoasiassa esittämien kannanottojen perusteella.

***Asiantuntijalausuntojen keskeinen sisältö***

Valtaosa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista katsoo, että osa-asunnon enimmäisasumismeno ja enimmäisasumismenojen jäädyttäminen sekä sitominen elinkustannusindeksiin ovat epätarkoituksenmukaisia keinoja saavuttaa esityksen tavoitteet vuokratason nousun hillitsemisestä ja työn kannustavuuden lisäämisestä. Koska asumistuen tason alentaminen lisää toimeentulotukimenoja ja toimeentulotukiriippuvuutta, esityksen nähdään tavoitteiden vastaisesti heikentävän työn teon kannusteita. Asiantuntijat myös katsovat, että esitys on ristiriidassa vuoden 2015 asumistuen kokonaisuudistuksen tavoitteiden kanssa. Kokonaisuudistuksen tavoitteena oli yksinkertaistaa asumistukijärjestelmää kokonaisvuokramalliin siirtymällä ja poistamalla samalla osa-asunnon erillinen enimmäisasumismeno. Lisäksi uudistuksen tavoitteena oli turvata asumistuen taso sitomalla enimmäisasumismenot vuokraindeksiin. Käsiteltävänä olevassa esityksessä puolestaan ehdotetaan osa-asunnon palauttamista asumistukeen ja elinkustannusindeksiin sitomisen myötä asumistuen taso ei enää seuraisi yleistä vuokrakehitystä.

Asiantuntijat pitävät osa-asunnon enimmäisasumismenon ongelmana erityisesti sen kohdistumista pääosin edullisen asumismuodon valinneisiin pienituloisiin opiskelijoihin ja yksinasuviin. Opiskelijoiden asumistuen kattavuuden heikentyminen johtaa myös siihen, että opiskelijat joutuvat rahoittamaan kasvavia asumismenoja opintorahalla, opintolainalla ja työtuloilla, koska opiskelijat eivät pääsääntöisesti ole oikeutettuja toimeentulotukeen. Työnteon lisääntyminen voi puolestaan hidastaa opintojen etenemistä. Opiskelijoilla asumistuki on täysipäiväistä opiskelua edistävä tukimuoto eikä sen tehtävänä ole kannustaa opiskelijoita lisäämään työssäkäyntiä. Lisäksi osa-asunnon normin käyttöönotto opiskelijoiden juuri siirryttyä yleisen asumistuen piiriin nähdään lainsäädännön ennakoitavuuden kannalta ongelmallisena. Osa-asunnon enimmäisasumismenoa pidetään myös asuntomarkkinoiden toimivuuden kannalta haitallisina, koska se ohjaa tuen saajia hakeutumaan edullisemmista yhteisasunnoista yksiöihin, mikä voi nostaa asumistuen menoja ja yksiöiden vuokratasoa. Osa-asunnon enimmäisasumismenon haitat nähdään suhteettoman suurina verrattuna sillä saavutettaviin säästöihin, jotka ovat asumistuen kokonaismenoon suhteutettuna pienet.

Asiantuntijat pitävät elinkustannusindeksiin sitomista erityisesti siitä syystä, että elinkustannusindeksi seuraa vain osittain vuokratason muutosta. Enimmäisasumismenojen sitominen elinkustannusindeksiin johtaa siihen, että asumistuen taso ja asumismenojen taso erkanevat entisestään toisistaan eikä asumistuki enää täytä tehtäväänsä pienituloisten asumismenojen kohtuullistamisessa ja toimeentulotukimenot kasvavat. Asiantuntijoiden mielestä asumistukimenojen kasvuun ja vuokratason kehitykseen tulisi vaikuttaa asumistukileikkausten sijasta asuntopolitiikalla ja turvaamalla kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen saatavuus.

Lisäksi osa opiskelijajärjestöistä nostaa esille yleisen asumistuen ruokakuntakäsitteen ongelmallisuuden.

Meritullinkatu 8, Helsinki
PL 33, 00023 VALTIONEUVOSTO
www.stm.fi

Puhelin 0295 16001
Telekopio 09 6980 709

e-mail: kirjaamo@stm.fi
etunimi.sukunimi@stm.fi

***Sosiaali- ja terveysministeriön kannanotto***

Valiokunnan kuuleminen asiantuntijoiden lausunnot vastaavat pitkälti sisällöltään hallituksen esityksen yhteydessä annettujen lausuntojen sisältöä.

Taustaksi sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että vuoden 2015 alusta voimaan tulleessa asumistuen kokonaisuudistuksessa asumistukea selkeytettiin ja yksinkertaistettiin. Samassa yhteydessä luovuttiin myös monimutkaisesta enimmäisasumismenojen määrittelystä, jossa hyväksyttävään vuokratasoon vaikutti neliövuokra, pinta-ala ja asunnon muut ominaisuudet (valmistumis- ja perusparannusvuosi ja asunnon varustetaso). Uudessa järjestelmässä asumistuessa hyväksyttävät enimmäisasumismenot perustuvat vain asuinpaikan sijaintiin (kuntaryhmä) ja ruokakunnan kokoon. Kokonaisvuokramalliin siirtyminen oli keskeinen keino järjestelmän yksinkertaistamisessa ja läpinäkyvyyden lisäämisessä.

Asumistuen kokonaisuudistuksen jälkeen asumistukimenot ovat kasvaneet voimakkaasti. Vuodesta 2014 vuoteen 2016 yleisen asumistuen menot ovat kasvaneet 741 miljoonasta eurosta 1 081 miljoonaan euroon ja asumistukea saavien ruokakuntien lukumäärä on kasvanut 206 092 ruokakunnasta 267 356 ruokakuntaan. Kasvun taustalla ovat lainmuutosten lisäksi työttömyyden ja erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden kasvu sekä vuokrien nousu. Lisäksi asumistuen piiriin on tullut uusia tuensaajia 300 euron ansiotulovähennyksen vuoksi. Asumistuen menojen kasvua on pyritty hillitsemään jättämällä asumistuen enimmäisasumismenot korottamatta ja laskemalla kuntaryhmien 3 ja 4 enimmäisasumismenoja 5 prosentilla sekä kiristämällä asumistuen tulosidonnaisuusastetta. Myös nyt käsiteltävän esityksen keskeisenä tavoitteena on asumistukimenojen kasvun hillintä.

*Osa-asunnon enimmäisasumismeno*

Osa-asunnon enimmäisasumismenolla korvattiin syksyn 2017 budjettiriihessä hallituksen kevään puoliväliriihessä tekemä päätös asumistuen neliövuokraleikkurista. Neliövuokraleikkuri olisi monimutkaistanut asumistukijärjestelmää ja leikannut merkittävästi pienissä asunnoissa asuvien asumistuen tasoa. Neliövuokraleikkurin soveltaminen olisi ollut myös huomattavan hankalaa osa-asunnoissa (kimppakämpissä), jotka ovat opiskelijoiden keskuudessa yleisiä. Myös neliövuokraleikkurin toteuttaminen olisi nostanut esille tarpeen luoda erillinen enimmäisasumismeno osa-asunnoilla, koska osa-asunnon pinta-alaa voi olla vaikea määritellä. Erillinen kokonaisvuokraan perustuva osa-asunnon enimmäisasumismeno oli käytössä myös vanhassa asumistukijärjestelmässä, minkä vuoksi osa-asunnoissa hyväksyttävä enimmäisasumismeno ei määräytynyt neliövuokran ja pinta-alan mukaan.

Kuten asiantuntijalausunnoissa ja hallituksen esityksessä todetaan, osa-asunnon enimmäisasumismeno kohdistuu erityisesti pienissä asunnoissa ja osa-asunnoissa asuviin opiskelijoihin, jotka ovat siirtyneet yleisen asumistuen piiriin 1.8.2017 alkaen. Osa-asunnon enimmäisasumismenoa ei ole siten voitu ottaa huomioon asumistukisiirron kokonaisvaikutuksia arvioitaessa. Osa-asunnon enimmäisasumismenon käyttöönotto vain puoli vuotta opiskelijoiden asumistukisiirron jälkeen on myös opiskelijoiden tukijärjestelmän ennakoitavuuden kannalta ongelmallista. Kritiikki osa-asunnon enimmäisasumismenoa kohtaan on siten tältä osin perusteltua.

Osa-asunnon enimmäisasumismenolla on haluttu rajoittaa nimenomaan pieniin asuntoihin ja osa-asuntoihin maksettavaa asumistuen määrää ja sitä kautta hillitä näiden asuntojen vuokrapyyntejä ja asumistukimenojen kasvua. Ehdotettu osa-asunnon enimmäisasumismeno mahdollistaa alle 20 neliömetrin asunnossa kuntaryhmässä I reilun 20 euron neliövuokran, kuntaryhmässä II reilun 19 euron neliövuokran, kuntaryhmässä III reilun 15 euron neliövuokran ja

kuntaryhmässä IV reilun 13 euron neliövuokran. Yksinasuvien keskimääräiset neliövuokrat olivat lokakuussa 2017 kuntaryhmässä I 16,66 e, kuntaryhmässä II 14,82 e, kuntaryhmässä III 12,24 e ja kuntaryhmässä IV 8,98 e. Osa-asunnon enimmäisasumismenon käyttöön oton jälkeenkin osa-asuntoihin ja alle 20 neliömetrin asuntoihin maksettavan asumistuen taso on asumismenoihin suhteutettuna korkeampi kuin muihin asuntoihin maksettavan asumistuen taso: osa-asunnon enimmäisasumismeno ylittyy noin 50 prosentilla osa-asunnoissa ja alle 20 neliömetrin asunnoissa asuvista, kun taas muilla asumistuen saajilla yli 70 prosentilla asumismenot ylittävät nykyiset enimmäisasumismenot.

Asiantuntijalausunnoissa on esitetty aiheellista kritiikkiä osa-asunnon enimmäisasumismenon vaikutuksista omakustannusperiaatteella toimiviin opiskelija-asuntoyhteisöjen ylläpitämiin soluasuntoihin. Opiskelija-asuntoyhteisöjen ylläpitämien soluasuntojen ongelmana on se, että keskimääräinen vuokrataso on niissä lähes samalla tasolla sijainnista riippumatta, mutta yleisen asumistuen enimmäisasumismenot vaihtelevat kuntaryhmittäin. Näin ollen kuntaryhmissä III ja IV soluasunnon vuokra voi samalla tasolla kuin kuntaryhmässä I eli Helsingissä, jolloin myös osa-asunnon enimmäisasumismeno voi ylittyä. Asumistuen enimmäisasumismenot on asetettu kuntaryhmittäin yleisen vuokratason perusteella eikä niissä ole otettu huomioon eri asuntotyyppien eroja. Opiskelijoiden asumisen erityispiirteet tulevat olemaan haasteena myös tulevissa yleisen asumistuen uudistuksissa.

Asiantuntijalausunnoissa ja hallituksen esityksessä on tuotu esille myös osa-asunnon enimmäisasumismenon mahdolliset vaikutukset opiskelijoiden asumiskäyttäytymiseen. Osa-asuntoihin ja pieniin asuntoihin maksettavan asumistuen rajoittaminen voi heikentää yhteisasumisen suosiota ja siirtää kysyntää osa-asunnoista yksiöihin. Yhteisasumisen suosio on kuitenkin opiskelijoiden keskuudessa laskenut jo aikaisemmin ja opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin on voinut voimistaa tätä kehitystä. Käyttäytymismuutoksia on vaikea arvioida. Arviointia vaikeuttaa se, että opiskelijoiden asumistukisiirron vaikutuksista opiskelijoiden asumiskäyttäytymiseen on tässä vaiheessa liian aikaista tehdä johtopäätöksiä.

Kuten lausunnoissa todetaan, osa-asunnon enimmäisasumismenon arvioitu säästö on pieni suhteessa esityksen kokonaissäästöön ja yleisen asumistuen kokonaismenoihin. Osa-asunnon enimmäisasumismenon arvioidaan vähentävän yleisen asumistuen menoja ensi vuonna 4 miljoonalla eurolla ja vuositasolla 6,7 miljoonalla eurolla. Vastaavasti toimeentulotukimenojen arvioidaan lisääntyvän 1,6 miljoonalla eurolla ja vuositasolla 2,7 miljoonalla, josta valtion rahoitusosuus on puolet. Näin ollen osa-asunnon enimmäisasumismenon nettovaikutus julkisen talouden kokonaismenoihin on 2,4 miljoonaa euroa vuonna 2018 ja vuositasolla 4 miljoonaa euroa. Vuonna 2018 yleisen asumistuen kokonaismenojen arvioidaan olevan 1 482,5 miljoonaa euroa.

*Enimmäisasumismenojen jäädyttäminen ja sitominen elinkustannusindeksiin*

Hallituksen kevään 2017 puoliväliriihessä tekemän päätöksen mukaan enimmäisasumismenojen sitomisella elinkustannusindeksiin pyritään estämään kierre, jossa vuokrien nousu ja tukien nousu voimistavat toinen tosiaan, mikä heikentää työn teon kannusteita.

Kuten hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan (s.8) tutkimustieto asumistuen vaikutuksista vuokratasoon on ristiriitaista. Tuoreimmassa tutkimuksessa (Eerola, E. & Lyytikäinen, T.: *Housing allowance and rents: evidence from a stepwise subsidy scheme*, VATT Working papers 88, 2017) saatiin suoraa näyttöä siitä, että ennen asumistuen kokonaisuudistusta käytössä olleiden neliövuokranormien erot eivät vaikuttaneet eri asuntojen suhteellisiin vuokriin. Tulokset eivät kuitenkaan kerro esimerkiksi siitä, nostaako asumistukijärjestelmä sinänsä yleistä vuokratasoa.

Enimmäisasumismenojen jäädyttäminen vuonna 2018 ja sitominen elinkustannusindeksiin lisää niiden ruokakuntien määrää, joiden asumismenot ylittävät asumistuen enimmäisasumismenot ja nostaa siten myös asumistuen saajien omavastuuta asumismenoista. Enimmäisasumismenojen ylittävien osuuden arvioidaan nousevan 72 prosentista 76 prosenttiin ja keskimääräinen ylitys 148 eurosta 160 euroon. Enimmäisasumismenojen jäädyttäminen ja sitominen elinkustannusindeksiin lisää toimeentulotukimenoja ja toimeentulotuen tarvetta. Pitkän aikavälin vaikutukset riippuvat siitä, miten vuokrataso kehittyy suhteessa elinkustannusindeksiin. Tavoitteena on, että elinkustannusindeksiin sitominen hillitsisi myös asumistuen saajien vuokratason nousua.

*Lopuksi*

Yleiseen asumistukeen kohdistuvat säästötoimenpiteet ovat haastavia, koska ne kohdistuvat pienituloisimpaan väestöryhmään ja lisäävät siten myös tarvetta turvautua toimeentulotukeen. Viimesijaisena etuutena toimeentulotuen tarkoituksena ei ole toimia jatkuvaisluonteisena ensisijaisten etuuksien täydentäjänä eikä korvata niitä, vaan se on tarkoitettu pääasiassa lyhytaikaiseksi etuudeksi auttamaan tilapäisten vaikeuksien yli tai ehkäisemään sellaisten syntymistä.

Asumistuen muutosten vaikutuksia asumistuen saajien toimeentuloon ja asumistuen kehitykseen tulee seurata. Pienituloisten asumisen turvaamiseksi tukijärjestelmää ja asuntopolitiikkaa tulisi tarkastella ja kehittää kokonaisuutena. Valtioneuvosto on asettanut hankkeen valmistelemaan perusturvan ja toimeliaisuuden kokonaisuudistusta. Hankkeessa tarkastellaan erityisesti asumisen tukemisen vaihtoehtoja. Hankkeessa selvitetään myös kustannus-, työllisyys- ja tulonjako- sekä muut vaikutukset, jos asumisen tukeminen irrotetaan toimeentulotuesta ja toteutetaan yksinomaan asumisen tukien kautta. Eri vaihtoehtoja käsittelevä valmistelutyö koordinoidaan professori Juho Saaren johtaman eriarvoisuustyöryhmän kanssa. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö selvittää yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen kanssa yleisen asumistuen ruokakuntakäsitteen uudistamista yhteisasunnossa asuvien aseman helpottamiseksi.